EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 27.1.2021
COM(2021) 50 final

GROENBOEK

OVER DE VERGRIJZING

Bevorderen van intergenerationele solidariteit en verantwoordelijkheid

1. Inleiding

De **vergrijzing** beïnvloedt elk aspect van ons leven, ons hele leven lang. Terwijl de huidige pandemie ons voor uitdagingen blijft stellen en we vechten om levens en inkomens te beschermen, mogen we een opmerkelijke ontwikkeling niet uit het oog verliezen: nog nooit zijn zoveel Europeanen zo oud geworden. Dit is een belangrijke prestatie, die wordt geschraagd door de sociale markteconomie van de EU.

In de afgelopen vijf decennia is de levensverwachting bij de geboorte voor zowel mannen als vrouwen met ongeveer tien jaar toegenomen. De demografische profielen van de EU-regio's verschillen sterk, met name tussen stedelijke en landelijke gebieden, waarbij op sommige plaatsen de vergrijzing aanzienlijk is en op andere de bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd uitbreidt. Europa is geenszins het enige continent met een vergrijzende bevolking, maar het proces is hier het verst gevorderd. Zo bedraagt de mediane leeftijd in Europa[1] momenteel 42,5 jaar: meer dan dubbel zo hoog als in Afrika. Deze kloof zal de komende decennia groot blijven.

Deze trend heeft een aanzienlijke impact op het dagelijkse leven van mensen en op onze samenlevingen. Dit heeft gevolgen voor de economische groei, de budgettaire houdbaarheid, de gezondheidszorg en de langdurige zorg, het welzijn en de sociale cohesie. Daarnaast heeft de onevenredige impact van de pandemie op ouderen – in termen van ziekenhuisopnames en sterfgevallen – de vinger gelegd op een aantal uitdagingen die de vergrijzing met zich meebrengt op het gebied van gezondheidszorg en sociale zorg. Maar de vergrijzing biedt ook nieuwe kansen om nieuwe banen te creëren, sociale rechtvaardigheid te bevorderen en welvaart te stimuleren, bijvoorbeeld in de ‘zilveren’ economie en de zorgeconomie.

De lidstaten pakken de gevolgen van de vergrijzing aan door de onderwijs- en vaardigheidssystemen te verbeteren, een langer en voller arbeidsleven te promoten en hervormingen van sociale beschermings- en pensioenstelsels te bevorderen. Gezien de omvang, de snelheid en de impact van deze trend in de hele samenleving moeten we echter ook **nieuwe benaderingen** overwegen en ervoor zorgen dat ons beleid geschikt is voor het beoogde doel in een tijdperk van grote veranderingen – van de dubbele groene en digitale transitie tot nieuwe werkvormen en de dreiging van pandemieën.

Het doel van dit groenboek is om een **breed beleidsdebat over de vergrijzing** op te starten om opties te bespreken over hoe we kunnen anticiperen en reageren op de uitdagingen en kansen die deze evolutie met zich meebrengt, met name rekening houdend met de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling van de VN en het VN-decennium voor gezond ouder worden. De bevoegdheden om de gevolgen van de vergrijzing aan te pakken zijn grotendeels in handen van de lidstaten en de EU verkeert in de juiste positie om belangrijke kwesties en trends te identificeren en acties rond vergrijzing op nationaal, regionaal en lokaal niveau te

[1] Met Europa wordt hier het hele continent bedoeld. Bron: de 2019 Revision of UN World Population Prospects. De onlinegegevenstabel demo_pjanind van Eurostat geeft aan dat in 2019 de mediane leeftijd voor EU-27 43,7 jaar bedroeg.

ondersteunen. Het kan lidstaten en regio's helpen hun eigen, op maat gemaakte beleidsantwoorden op de vergrijzing te ontwikkelen.

De Europese pijler van sociale rechten[2] bevat een aantal beginselen die direct of indirect verband houden met gebieden die door de vergrijzing worden getroffen, zoals ouderdomsinkomens en -pensioenen, langdurige zorg, gezondheidszorg, inclusie van mensen met een handicap, sociale bescherming, evenwicht tussen werk en privéleven en onderwijs, opleiding en levenslang leren. De Commissie zal binnenkort een actieplan voorstellen ter ondersteuning van de volledige uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten.

Dit groenboek gaat uit van een **levenscyclusbenadering** die de universele impact van de vergrijzing weerspiegelt en zich richt op zowel de persoonlijke als de bredere maatschappelijke implicaties van de vergrijzing. Dit omvat alles, van levenslang leren en een gezonde levensstijl tot de financiering van toereikende pensioenen of de behoefte aan een hogere productiviteit en voldoende personeel om de gezondheidszorg en langdurige zorg voor ouderen te ondersteunen.

De levenscyclusbenadering houdt rekening met het feit dat de traditionele fases van onderwijs en opleiding, werk en pensioen minder strak afgelijnd en flexibeler worden. Dit is ook een weerspiegeling van het feit dat inspelen op de vergrijzing een kwestie is van het juiste evenwicht vinden tussen duurzame oplossingen voor ons socialezekerheidsstelsels en het versterken van de **intergenerationele solidariteit en billijkheid tussen jong en oud**. Er zijn veel onderlinge afhankelijkheden tussen generaties die leiden tot uitdagingen, kansen en vragen voor onze samenlevingen. Daarom moeten jongeren – en mensen van alle leeftijden – een actieve rol spelen bij het vormgeven van onze beleidsrespons.

Deze Commissie heeft demografie hoog op de **EU-beleidsagenda** gezet. In juni 2020 presenteerde ze een rapport[3] met de belangrijkste feiten van de demografische verandering en de waarschijnlijke gevolgen ervan. Dit groenboek is het eerste resultaat van dit rapport en brengt een debat op gang over een van de bepalende demografische transformaties in Europa. Het debat zal inclusief zijn en voortbouwen op het werk van andere EU-instellingen en -organen[4] die actief betrokken zijn bij het debat over demografische uitdagingen.

---

[2] https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en

[3] Verslag over de gevolgen van demografische veranderingen in Europa (COM(2020) 241 final, 17.6.2020).

[4] Bijvoorbeeld de conclusies van de Raad over demografische uitdagingen – te volgen koers (8668/20 van 8.6.2020), de conclusies van de Raad over mensenrechten, participatie en welzijn van ouderen in het tijdperk van digitalisering (11717/2/20 van 9.10.2020), het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over ‘Demografische uitdagingen in de EU in het licht van de ongelijkheid op economisch en ontwikkelingsvlak’ van 5 mei 2020 en het advies van het Comité van de Regio's over ‘Demografische veranderingen: voorstellen voor het meten en aanpakken van de negatieve gevolgen ervan in de regio’s van de EU’ van 14 oktober 2020. Het Europees Parlement bereidt ook een verslag voor over ‘De veroudering van het oude continent – mogelijkheden en uitdagingen in verband met het vergrijzingsbeleid na 2020’.

2. De grondslag leggen

De jaren van vroege kindertijd tot jongvolwassenheid beïnvloeden ons voor de rest van ons leven. Wat we ervaren, wat we leren, de gewoonten die we aannemen zijn allemaal factoren die bepalend zijn voor onze perspectieven, onze gezondheid en ons welzijn in de toekomst. **De juiste grondslag leggen** in een vroeg stadium kan helpen om enkele uitdagingen in verband met de vergrijzing te voorkomen, te beperken en uit te stellen.

Twee beleidsconcepten in het bijzonder kunnen een bloeiende vergrijzende maatschappij mogelijk maken: gezond en actief ouder worden, en levenslang leren. Beide benaderingen werken het best als ze op jonge leeftijd beginnen, omdat ze relevant zijn voor de hele levenscyclus. Belangrijk is dat een hoge opleidingsniveau en een goede gezondheid elkaar wederzijds versterken.

2.1. Gezond en actief ouder worden

Gezond en actief ouder worden draait om een gezonde levensstijl bevorderen, ons hele leven lang, en omvat ons consumptie- en voedingspatroon en ons niveau van fysieke en sociale activiteit. Het helpt het risico op obesitas, diabetes en andere steeds vaker voorkomende niet-overdraagbare ziekten te verminderen. Hart- en vaatziekten en kanker behoren tot de belangrijkste oorzaken van vermijdbare sterfte bij mensen jonger dan 75 in Europa[5]. Gezond en actief ouder worden heeft een positieve invloed op de arbeidsmarkt, de arbeidsparticipatie en onze socialebeschermingsstelsels, en zo ook op de groei en productiviteit van de economie.

Gezond en actief ouder worden is een persoonlijke keuze en verantwoordelijkheid, maar hangt sterk af van de omgeving waarin mensen leven, werken en sociaal actief zijn. **Het overheidsbeleid kan een belangrijke ondersteunende rol spelen**. Proactieve maatregelen kunnen helpen bij het voorkomen en opsporen van ziekten, en kunnen mensen beschermen tegen de gevolgen van een slechte gezondheid. Ze kunnen er mee voor zorgen dat gezond en actief ouder worden een gemakkelijkere keuze wordt, ook voor mensen in kwetsbare situaties. Er zijn innovatieve manieren om een gezonde levensstijl bij kinderen en jongeren te promoten, onder meer via veilige digitale technologie, spelletjes, leerplatformen en apps. Gepersonaliseerde geneeskunde kan helpen om in een vroeg stadium mensen te identificeren die het risico lopen om later in hun leven bepaalde ziekten te krijgen.

Hoewel de lidstaten verantwoordelijk zijn voor hun gezondheidsbeleid, kan de EU de maatregelen van de lidstaten ondersteunen, onder meer via het nieuwe EU4Health-programma, bijvoorbeeld in de strijd tegen kanker, dementie, geestelijke gezondheid, en het promoten van gezonde voeding en diëten, evenals regelmatige fysieke activiteit. Ter ondersteuning hiervan is het Europees kankerbestrijdingsplan opgezet om het hele ziektetraject, van preventie tot nazorg, aan te pakken. Door nationale gezondheidsinitiatieven op te volgen en informatie erover uit te wisselen, kunnen de verschillen in aanpak en aanbod tussen en binnen landen worden verkleind.

[5] Bron: Eurostat, onlinegegevenstabel: HLTH_CD_APR en Preventable and treatable mortality statistics

2.2. Onderwijs en opleiding in een perspectief van levenslang leren

Levenslang leren - levenslang investeren in de kennis, vaardigheden en competenties van mensen - maakt deel uit van het antwoord op de uitdagingen van de vergrijzing. Continu investeren in leren heeft tal van positieve effecten: door vaardigheden te verwerven en bij te spijkeren blijven mensen inzetbaar, kunnen ze vlot overstappen naar een andere baan en kunnen ze zich professioneel ontwikkelen, zodat ze niet alleen aan het werk blijven, maar hun werk ook graag doen. In een snel veranderende wereld is levenslang leren een noodzaak, omdat carrières en opleidingsmogelijkheden razendsnel veranderen. Voortdurend leren kan ook helpen om de eerste symptomen van dementie uit te stellen en cognitieve achteruitgang als gevolg van ouderdom te voorkomen. Bovendien helpt het ouderen om een actieve rol in de samenleving te spelen. De ontwikkeling van competenties op het gebied van burgerschap is belangrijk voor een levenslange participatie in de democratie.

Levenslang leren is het meest effectief wanneer het vroeg in het leven begint. De eerste levensjaren zijn cruciaal voor het ontwikkelen van cognitieve en sociale vaardigheden. Het is bewezen dat toegang tot onderwijs en opvang van hoge kwaliteit voor **jonge kinderen** een blijvend effect heeft op de prestaties op school en daarna. Ondanks verbeteringen in **schoolonderwijs en -opleiding** verlaten nog steeds te veel jongeren de school vroegtijdig en hebben heel veel moeite met basisvaardigheden zoals lezen, wetenschappen en wiskunde. Hetzelfde geldt voor volwassenen. Het is alarmerend dat een op de vijf jongeren in Europa niet over elementaire digitale vaardigheden beschikt. Leerlingen uit kansarme milieus zijn oververtegenwoordigd bij onderpresteerders. Er zijn ook aanwijzingen dat er een risico bestaat van een ‘lagevaardighedenvalkuil’ waarbij mensen met meer vaardigheden vaker deelnemen aan leeractiviteiten, terwijl mensen met lagere basisvaardigheden dat niet doen.

Er is een groot potentieel om de vaardigheden van ouderen te ontwikkelen en om hun validatie en loopbaanbegeleiding te verbeteren. **Volwassenenonderwijs en -opleiding** helpen de inzetbaarheid in een veranderende arbeidswereld te verbeteren, nu veranderende behoeften aan vaardigheden, in het bijzonder als gevolg van de groene en digitale transities, mogelijkheden voor nieuwe banen creëren.

Dit alles staat centraal in de uitvoering van de onlangs door de Commissie goedgekeurde Europese vaardighedenagenda[6]. Daarnaast werken we, via de creatie van een Europese onderwijsruimte[7] tegen 2025, aan de toegang tot kwaliteitsvol onderwijs voor iedereen, waarbij we vooral rekening houden met degenen die een groter risico lopen ondermaats te presteren en sociaal uitgesloten te worden.

2.3. Territoriale aspecten van de toegang tot onderwijs

Toegang tot onderwijs en opleiding van hoge kwaliteit kan niet als vanzelfsprekend worden beschouwd, vooral niet in **dunbevolkte regio's** waar mensen mogelijk lange afstanden moeten afleggen naar de desbetreffende faciliteiten. De combinatie van lage geboortecijfers en emigratie van jongeren kan de vraag naar onderwijs in landelijke en afgelegen gebieden verminderen.

---

[6] COM(2020) 274 final, 1.7.2020.

[7] COM(2020) 625 final, 30.9.2020.

Dat kan leiden tot een vicieuze cirkel: het aantal kinderen kan tot zo'n laag niveau dalen dat het behoud van een school moeilijk te rechtvaardigen is. Daardoor wordt het voor gezinnen met kinderen dan weer minder aantrekkelijk om te verhuizen naar zo'n regio of er te blijven.

De overgang naar **afstandsonderwijs** als gevolg van de COVID-19-uitbraak heeft enkele lessen opgeleverd over het gebruik van digitale technologie in onderwijs en opleiding. Hierbij zijn de ongelijkheden op het vlak van toegang van plattelandsgemeenschappen tot digitale diensten nog scherper aan het licht gekomen. Plattelandsgebieden en afgelegen gebieden hebben vaak meer behoefte aan investeringen in connectiviteit en minder toegang tot betaalbare en hoogwaardige breedband, en aan de apparatuur en vaardigheden die nodig zijn om er gebruik van te maken. Sommige kinderen konden daardoor tijdens de pandemie geen les meer volgen, waardoor de al bestaande ongelijkheden ten opzichte van leeftijdsgenoten in regio's met een beter aanbod nog groter werden. Nieuwe benaderingen kunnen klassikaal onderwijs combineren met kwaliteitsvol digitaal leren om de toegang tot onderwijs en opleiding te verbeteren, zowel in stedelijke als landelijke gebieden. Het Actieplan voor Digitaal Onderwijs[8] stelt een uitgebreide aanpak voor digitaal leren en onderwijs op EU-niveau voor.

1. *Hoe kan beleid inzake gezond en actief ouder worden vanaf jonge leeftijd en gedurende het hele leven voor iedereen worden bevorderd? Hoe kunnen kinderen en jongeren beter worden voorbereid op hun hogere levensverwachting? Welke steun kan de EU de lidstaten bieden?*
2. *Wat zijn in een mensenleven achtereenvolgens de belangrijkste belemmeringen voor een leven lang leren? In welk stadium van het leven zou het aanpakken van deze belemmeringen het meeste resultaat opleveren? Welke aanpak zou daartoe specifiek in landelijke en afgelegen gebieden moeten worden gekozen?*

3. Ons beroepsleven ten volle benutten

De bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd in de EU is al tien jaar aan het krimpen en dit zal naar verwachting aanhouden[9]. Nu de totale bevolking constant blijft, neemt het risico op een tekort aan arbeidskrachten toe. Zo wordt het dan weer moeilijk om de productie en dienstverlening op peil te houden en dit heeft uiteindelijk een impact op onze welvaart en ons welzijn. Om de **inkrimping van de bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd** te compenseren, moeten de EU en haar lidstaten beleidsmaatregelen bevorderen die meer mensen naar de arbeidsmarkt brengen, hen langer aan het werk houden en de productiviteit verbeteren. Het potentieel van minder ontwikkelde regio's (regio's met een bbp per hoofd van de bevolking van minder dan 75 % van het EU-gemiddelde) zou ook beter kunnen worden benut met passende investeringen ter ondersteuning van regionale opwaartse nivellering.

3.1. Meer mensen aan het werk zetten

Een hoge arbeidsmarktparticipatie en een langer beroepsleven kunnen het probleem van een vergrijzende samenleving met een krimpende bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd

[8] COM(2020) 624 final, 30.9.2020.
[9] Bron: Eurostat onlinetabellen demo_pjan en proj_19np

verlichten[10]. Discriminatie op het werk – of bij het zoeken naar werk – is echter wijdverbreid en kan bepaalde groepen meer treffen. Maatregelen die ervoor zorgen dat mensen die tot een raciale of etnische minderheid behoren, zich volledig kunnen ontplooien, komen iedereen, zowel op sociaal als op economisch vlak, ten goede. In dit verband is het van cruciaal belang dat wordt voortgewerkt aan de opbouw van een Unie van gelijkheid en aan de volledige uitvoering van de bestaande rechtsinstrumenten.

De arbeidsparticipatie van **vrouwen** (20-64 jaar) in de EU blijft 11,7 procentpunten lager dan die van mannen en meer vrouwen werken deeltijds ondanks het feit dat meer vrouwen dan mannen een universitair diploma behalen[11].

Maatregelen om de gelijke participatie van vrouwen en mannen aan zowel betaald als onbetaald werk binnen de familie te bevorderen, kunnen de arbeidsparticipatie van vrouwen helpen te verhogen, onder meer door mensen en gezinnen te helpen om werk en privéleven beter met elkaar in overeenstemming te brengen. Maatregelen om de **gendergelijkheid** op de arbeidsmarkt te verbeteren en de genderkloof te dichten, kunnen de deelname van mannen aan huishoudelijk werk en gezinszorg bevorderen, mits ze gepaard gaan met structurele maatregelen die de belasting- en socialezekerheidsstelsels hervormen. In de EU-strategie voor gendergelijkheid 2020-2025[12] zijn al een aantal belangrijke acties op dit gebied uiteengezet.

Recente gegevens[13] tonen aan dat 5,4 % van de vrouwen (en 2,2 % van de mannen) in de leeftijd van 18 tot 64 jaar hun werktijd hebben verkort of langer dan een maand loopbaanonderbreking hebben genomen om te zorgen voor zieke en/of oudere familieleden met een handicap. Een betere beschikbaarheid van degelijke kinderopvang, formele langdurige zorg en ondersteuning voor mantelzorgers zou niet alleen helpen om te voorzien in de toenemende behoeften van ouderen, maar zou ook meer werknemers, en dan vooral vrouwen, in staat stellen te gaan werken en aan het werk te blijven.

Mensen met een migratieachtergrond zouden beter integreren, als ze in staat worden gesteld werk te doen dat aansluit bij hun kwalificaties en vaardigheden. Dit zou de sociale cohesie en de economische groei verbeteren en ongelijkheden verminderen.

Legale migratie kan helpen om tekorten aan vaardigheden in te vullen en zo tegemoet te komen aan de behoeften van de arbeidsmarkt. Hoogopgeleide migranten zijn vaker dan gemiddeld overgekwalificeerd voor het werk dat ze doen. Het is bijzonder moeilijk om het potentieel van migrantenvrouwen te benutten als gevolg van structurele hindernissen, zoals de toegang tot kwaliteitsvolle en betaalbare kinderopvang. In november 2020 stelde de Commissie een nieuw actieplan voor integratie en inclusie 2020-2027[14] voor, waarin rekening wordt gehouden met de verschillende situatie van migrantenpopulaties, en lidstaten en andere relevante belanghebbenden worden ondersteund bij het vinden van een adequaat antwoord in hun integratie- en inclusiebeleid. Aansluitend bij het nieuwe migratie- en

[10] JRC, *Demographic Scenarios for the EU: Migration, Population and Education*, 2019.
[11] Bron: Eurostat onlinetabel lfsi_emp_a
[12] COM(2020) 152 final, 5.3.2020.
[13] Labour Force Survey, *Care for incapacitated relatives*.
[14] COM(2020) 758 final, 24.11.2020.

asielpact[15] sloot de Commissie onlangs een openbare raadpleging af over de toekomst van legale migratie in de EU en zal ze een aantal maatregelen voorstellen, waaronder een pakket 'talenten en vaardigheden' met opties voor de ontwikkeling van een EU-talentenpool.

Er is ook potentieel om de arbeidstekorten aan te pakken door meer werkgelegenheid te creëren voor **mensen met een handicap**, op voorwaarde dat de voorzieningen redelijk zijn en de werkomgeving toegankelijk is.

Ondanks recente stijgingen blijft de arbeidsparticipatie bij **oudere werknemers** in de EU lager dan het gemiddelde. In 2019 had slechts 59,1 % van de 55-64-jarigen een baan, versus 73,1 % van alle 20-64-jarigen[16]. Na de leeftijd van 50 jaar neemt het risico op langdurige werkloosheid toe[17]. Veel oudere werknemers worden geconfronteerd met moeilijkheden op het vlak van aanwerving, toegang tot opleidingsmogelijkheden, overgang naar een nieuwe baan en aan de leeftijd aangepaste taken. Het faciliteren van de arbeidsmarktparticipatie van ouderen zou sterker kunnen worden aangemoedigd, ook bijvoorbeeld met fiscale stimuli voor werkgevers die oudere werknemers aanwerven.

In sommige sectoren, zoals de landbouw, blijven mensen tot op hoge leeftijd aan het werk, hetzij uit vrije wil, hetzij vanwege hun levensomstandigheden, het gebrek aan een potentiële overnemer of vanwege een lage pensioenvoorziening. Dankzij adequate fysieke voorzieningen – op het vlak van ergonomie of toegankelijkheid – en flexibele arbeidsomstandigheden zouden oudere werknemers hun pensioen kunnen uitstellen als ze dat willen. Arbeidsongevallen en beroepsziekten zijn gevaarlijker naarmate mensen ouder worden. Goede **arbeidsomstandigheden**, met inbegrip van een goede veiligheid en gezondheid op het werk, helpen de gezondheid van werknemers van alle leeftijden te beschermen, wat het welzijn bevordert en het percentage vervroegd pensioen vermindert. Digitale technologieën kunnen werknemers ondersteunen en beter aangepaste werkomgevingen bieden, met op ICT gebaseerde gepersonaliseerde systemen, wearables en mobiele gezondheidstoepassingen.

Ondernemerschap bij ouderen kan het beroepsleven verlengen, de werkloosheid op oudere leeftijd verminderen, de sociale inclusie van oudere personen verbeteren en innovatie door start-ups verbeteren. Het kan intergenerationeel leren bevorderen en de kennisoverdracht garanderen. Meer aandacht vestigen op ondernemerschap als een late carrièreoptie kan helpen om leeftijdsdiscriminatie tegen te gaan als een mogelijke hinderpaal voor deze activiteit. Het overheidsbeleid kan oudere ondernemers ondersteunen door belemmeringen in de belasting- en socialezekerheidsstelsels weg te nemen, specifiek advies te verstrekken en toegang tot financiering te garanderen.

3.2. Productiviteit, innovatie en zakelijke kansen

De productiviteitsgroei is de afgelopen decennia in alle geavanceerde economieën vertraagd. Tegen de achtergrond van een krimpende bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd is een **hogere productiviteit** essentieel om een duurzame en inclusieve economische groei en een hogere levensstandaard in de EU te ondersteunen. De groene en digitale transities bieden een

[15] COM(2020) 609 final, 23.9.2020.
[16] Bron: Eurostat onlinetabel lfsi_emp_a
[17] Bron: lfsa_upgan

kans om de productiviteitsgroei opnieuw aan te wakkeren door **innovatie** in de vorm van nieuwe technologieën en bedrijfsmodellen te promoten. Innovatie kan ook helpen om het efficiënte gebruik van middelen te verbeteren, terwijl arbeidsbesparende technologieën de uitdagingen van een krimpende bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd kunnen verlichten.

Adequate en efficiënte **investeringen in onderzoek en ontwikkeling en immateriële activa in het algemeen** zijn cruciaal om innovatie te stimuleren en de toepassing van nieuwe technologieën te bevorderen. Een efficiënt openbaar bestuur en rechtsstelsel, een ondersteunend ondernemingsklimaat, een doeltreffend mededingingsbeleid en een eerlijk, transparant en efficiënt subsidie- en belastingstelsel dat aansluit bij de langetermijndoelstellingen van sociaal-ecologische duurzaamheid spelen ook een rol bij de ondersteuning van productiviteit en innovatie.

Een van de kansen voor de EU is de '**zilveren economie'**, een term die verwijst naar een algemene verschuiving in de vraag naar producten en diensten die de specifieke behoeften en voorkeuren van ouderen weerspiegelt. De zilveren economie zal naar verwachting met ongeveer 5 % per jaar groeien van 3,7 biljoen EUR in 2015 tot 5,7 biljoen EUR in 2025[18].

De zilveren economie kan nieuwe **werkgelegenheidskansen** bieden in sectoren zoals toerisme, intelligente woningen die zelfstandig wonen ondersteunen, assistentietechnologieën, toegankelijke producten en diensten, dienstenrobotica, welzijn, cosmetica en mode, veiligheid, cultuur, persoonlijke en geautomatiseerde mobiliteit en bankieren. **Wetenschappelijke en medische innovatie** zal ook meer kansen bieden aan technologieontwikkelaars en hoogopgeleid personeel in de gezondheidssector en zorgverleners en de doorbraak betekenen die nodig is om te reageren op een vergrijzende samenleving.

Telegeneeskunde, smartphoneapps en biosensoren voor diagnose en monitoring op afstand kunnen de resultaten van patiënten verbeteren. Nieuwe assistentietechnologieën kunnen de autonomie, onafhankelijkheid en participatie van ouderen met een handicap verbeteren. Een ontwikkelde markt van **producten en diensten voor gezond en actief ouder worden** zou de efficiëntie van gezondheidszorg- en socialezorgsystemen kunnen verbeteren en deze mogelijk duurzamer maken.

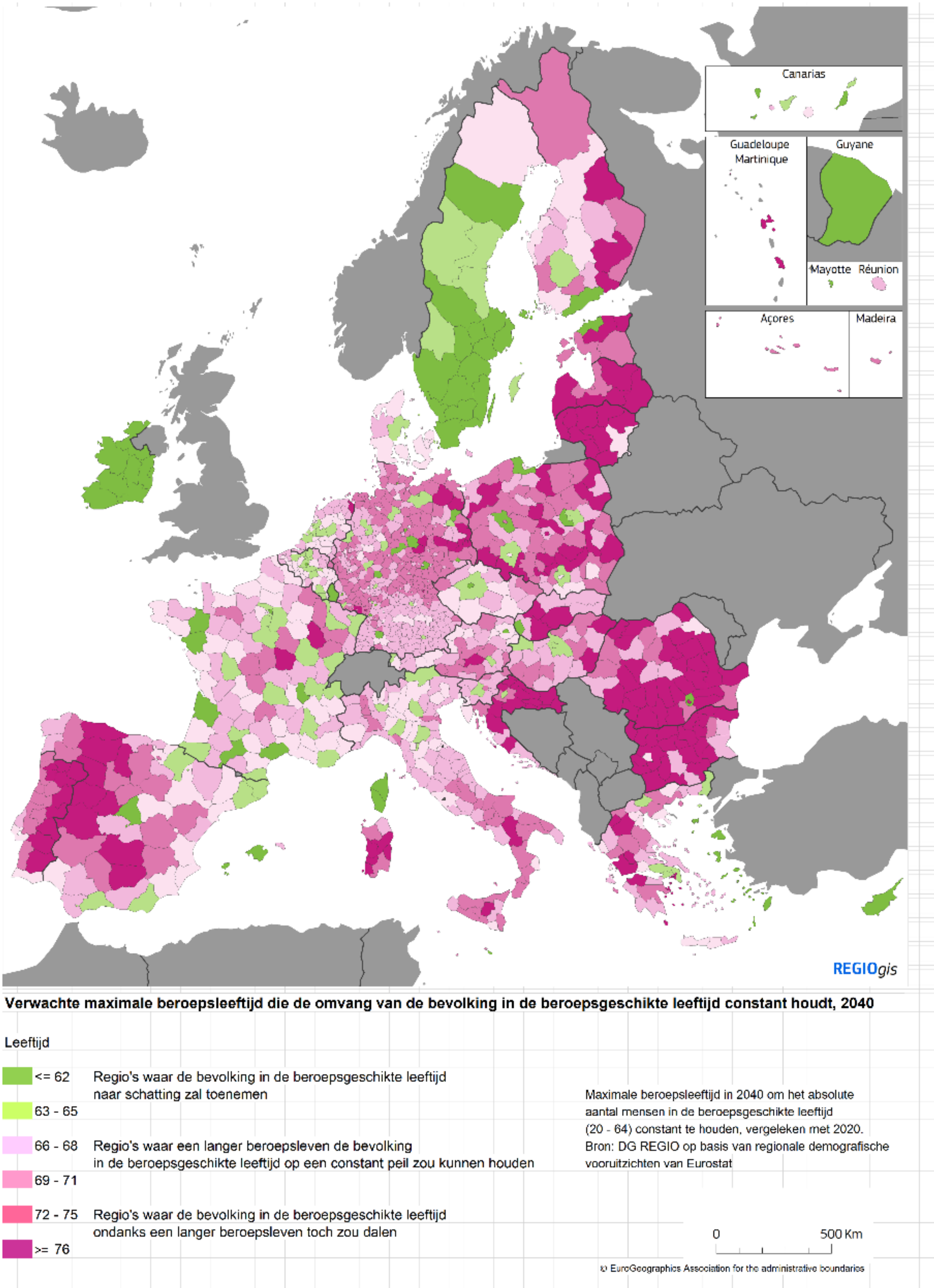
3.3. Werkgelegenheid en productiviteit – een territoriaal perspectief

Onderstaande kaart toont de verlenging van het beroepsleven die nodig is om de vergrijzing in de EU-regio's tegen te gaan. In slechts één op de vijf regio's in de EU zal de bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd tussen 2020 en 2040 naar verwachting toenemen. Deze regio's omvatten vaak de hoofdstad, een andere grote stad en/of de buitenwijken ervan. Bedrijven in de weinige regio's met een groeiende bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd zullen minder moeite hebben om hun vacatures in te vullen en hun activiteiten uit te breiden. Bedrijven in regio's met een krimpende bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd zullen echter gemakkelijker worden geconfronteerd met een tekort aan arbeidskrachten door een gebrek aan meer arbeidsmobiliteit. Bijgevolg zullen ze meer moeten investeren in arbeidsbesparende

[18] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/silver-economy-study-how-stimulate-economy-hundreds-millions-euros-year

technologie en innovatie om dezelfde hoeveelheid goederen of diensten te kunnen blijven produceren.

Kaart 1. Verwachte maximale beroepsleeftijd die de omvang van de bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd constant houdt, 2040



Het **potentieel van minder ontwikkelde regio's, waaronder plattelandsgebieden,** kan verder worden onderzocht, bijvoorbeeld om gebruik te maken van de kansen die ontstaan door de zilveren economie. Het cohesiebeleid speelt een belangrijke rol bij de ondersteuning van de ontwikkeling van deze gebieden. De landelijke gebieden in Europa verschillen sterk, sommige presteren goed op economisch en sociaal vlak en andere vertonen een economische en/of sociale achteruitgang. Veel mensen vinden dat de levenskwaliteit in landelijke gebieden beter is dan in steden. De nabijheid van de natuur, schone lucht, gemeenschapszin en goedkopere huisvesting spreken mensen uit steden aan. Indien ze beschikken over voldoende basisinfrastructuur, transportfaciliteiten en voorwaarden voor economische activiteit, kunnen ze aantrekkelijk zijn voor zowel mensen in de beroepsgeschikte leeftijd als voor een vergrijzende bevolking.

Digitale connectiviteit kan afgelegen gebieden ook helpen met toegang tot kwaliteitsvol onderwijs en degelijke banen, zoals aangetoond tijdens de COVID-19-crisis. De crisis heeft ook het potentieel van telewerk voor sommige beroepen benadrukt als een manier om niet te moeten pendelen met alle gevolgen van dien op het vlak van luchtvervuiling en tijdverlies.

De **infrastructuur** (vervoer, scholen, connectiviteit, huisvesting, postnetwerken, gezondheidszorg) en het **dienstenaanbod** (onderwijs en opleiding, gezondheidszorg, langdurige zorg) kunnen, mits aangepast aan de lokale behoeften, de ontwikkeling stimuleren.

3. *Welke innovatieve beleidsmaatregelen ter verbetering van de arbeidsmarktparticipatie, met name van oudere werknemers, zouden nader moeten worden overwogen?*
4. *Is er behoefte aan meer beleidsmaatregelen en actie op EU-niveau ter ondersteuning van het ondernemerschap onder ouderen? Welke soort steun is op EU-niveau nodig en hoe kunnen we voortbouwen op voorbeelden van succesvolle sociale innovatie op het gebied van mentorschap tussen jonge en oudere ondernemers?*
5. *Hoe kan het EU-beleid minder ontwikkelde regio's en plattelandsgebieden helpen bij het omgaan met de vergrijzing en ontvolking? Hoe kunnen de gebieden in de EU die zich geplaatst zien voor de dubbele uitdaging van ontvolking en vergrijzing beter gebruikmaken van de zilveren economie?*

4. Nieuwe kansen en uitdagingen na het pensioen

Nog nooit in de Europese geschiedenis hebben zoveel mensen zo lang en gezond geleefd. Meer mensen dan ooit blijven langer actief, verlengen hun loopbaan en nemen deel aan sociale activiteiten na hun pensioen. Dankzij een gezondere levensstijl en de medische vooruitgang (verbeterde preventie, diagnose en behandeling van ziekten) zijn de meeste gepensioneerden fit en kunnen ze kiezen hoe ze hun tijd doorbrengen[19]. Deze nieuwe realiteiten veranderen onze perceptie van vergrijzing en leggen de nadruk op de belangrijke bijdrage die ouderen leveren aan de maatschappij en de economie door intergenerationeel leren en cohesie.

[19] Bron: Eurostats editie 2020 van *Ageing Europe*

Tegelijkertijd brengt de pensioenfase uitdagingen met zich mee voor individuen, maar ook voor de socialebeschermingsstelsels die hen ondersteunen. Om de toereikendheid, betaalbaarheid en duurzaamheid van pensioenstelsels te waarborgen, moeten we kritisch evalueren hoe geschikt de huidige pensioenstelsels zijn om een snel vergrijzende bevolking op te vangen.

4.1. Actief blijven

Vrijwilligerswerk kan de solidariteit en samenwerking tussen de generaties bevorderen, waarde creëren en zowel jong als oud ten goede komen op het vlak van kennis, ervaring en eigenwaarde. Tegelijkertijd heeft vrijwilligerswerk een belangrijke economische waarde. Uit gegevens blijkt dat ongeveer een vijfde van de 65- tot 74-jarigen aan officieel vrijwilligerswerk doet, terwijl ook 75-plussers zich blijven inzetten als hun gezondheid dat toelaat[20]. Tijdens de COVID-19-pandemie hebben gepensioneerden de gemeenschap geholpen door terug te keren als medisch of verplegend personeel of door vrijwillige diensten te verlenen om anderen in hun dagelijks leven te ontlasten.

Velen van hen, vooral oudere vrouwen, **zijn onbetaalde mantelzorgers**, voornamelijk binnen hun familie (voor hun ouders, partner, kinderen of kleinkinderen), en helpen zo de generatie van werknemers in de centrale beroepsgeschikte leeftijd om werk en gezinsleven in evenwicht te brengen.

Intergenerationeel leren, inclusief mentoren of ervaringen delen, stelt jongeren en ouderen in staat om kennis en competenties uit te wisselen. Intergenerationeel leren gebeurt vaak informeel in de gemeenschap, tijdens activiteiten rond bibliotheken en musea, culturele, sportieve of andere verenigingen, religieuze instellingen, enz.

Actieve **mobiliteit** ondersteunt ook het actief ouder worden. Wandelen en fietsen zijn populair in veel lidstaten, ook bij 65-plussers. Nieuwe vormen van elektrische mobiliteit, voornamelijk elektrische fietsen, spelen nu al flexibel in op de mobiliteitsbehoeften van sommige ouderen en bieden hun de mogelijkheid om een actief vervoersmiddel te gebruiken en tegelijk hun vervoersgerelateerde uitstoot te verminderen.

4.2. Armoede bij ouderen

Voor de meeste mensen betekent op pensioen gaan een lager inkomen en soms dreigende **armoede bij ouderen.** Naarmate mensen ouder worden, lopen ze steeds grotere financiële risico's, bijvoorbeeld in verband met de behoefte aan gezondheidszorg en vooral langdurige zorg.

Het pensioen is voor de meeste gepensioneerden de belangrijkste inkomstenbron. Om ervoor te zorgen dat dit pensioen toereikend blijft gezien de langere levensverwachting, zullen mensen in de toekomst langer moeten werken. Toch zullen sommigen nog steeds een hoger risico lopen op armoede bij ouderen dan anderen, waaronder energiearmoede. Dit geldt vooral voor mensen die een laag loon hadden, loopbaanonderbreking namen of een job of vak uitoefenden met beperkte bescherming, zoals atypische werknemers en zelfstandigen.

---

[20] Zie de onlinetabel van Eurostat voor meer informatie: ilc_scp19

Het risico blijft hoger voor specifieke groepen. **Vrouwen** verdienen doorgaans minder, hebben een kortere, minder lineaire loopbaan, werken in deeltijd en nemen meer onbetaalde zorgtaken op zich. Het pensioen van vrouwen in de EU is gemiddeld 29,5 % lager dan dat van mannen[21]. In 2019 liep 37 % van de **migranten** uit derde landen risico op armoede en sociale uitsluiting, tegenover 22 % van de mobiele EU-burgers[22]. In de komende jaren kunnen zij een hogere risico lopen op armoede bij ouderen vanwege hun kortere loopbaan binnen de EU.

Oudere mensen met een handicap kunnen specifieke problemen ondervinden. Mensen in de beroepsgeschikte leeftijd die een handicap krijgen, genieten vaak arbeidsmarktgerelateerde ondersteuning om inkomstenverlies en extra uitgaven te compenseren. Dit is in veel gevallen weliswaar onvoldoende, maar mensen die na hun pensioen een handicap krijgen, komen vaak niet in aanmerking voor deze uitkeringen.

Vak 1. Autonomie, participatie en rechten van ouderen

De Europese pijler van sociale rechten dient als kompas op weg naar betere werk- en leefomstandigheden voor iedereen, ongeacht hun leeftijd, en echte sociale rechten. Het omvat een aantal principes die focussen op de uitdagingen van de vergrijzing.

Ouderen bevinden zich vaak in een kwetsbare situatie; sommige op meer dan één manier, bijvoorbeeld, mensen met een slechte gezondheid of handicap[23], mensen die tot een etnische of religieuze minderheid behoren of lhbtiq-ers. Sommigen hebben mogelijk hulp nodig die rechtstreeks verband houdt met hun eigen bescherming of die van hun vermogen, zoals financiële hulp of het beheer van medische behandelingen. Dit wordt ook benadrukt in de recente Nieuwe Consumentenagenda[24]. Daarnaast kunnen kwetsbare ouderen ook het risico lopen op misbruik zoals door verwaarlozing, of fysiek of mentaal geweld. De zware tol voor kwetsbare ouderen tijdens de pandemie benadrukt hoe belangrijk het is om hun autonomie te beschermen, maar ook hun gezondheid en leefomstandigheden.

De toegang tot goederen, diensten, waaronder openbare diensten, en de deelname aan het politieke, sociale en culturele leven vergen steeds meer digitale vaardigheden. Technologische ontwikkelingen kunnen de kwetsbaarheid van ouderen versterken, bijvoorbeeld als ze minder vertrouwd zijn of minder vlot overweg kunnen met digitale tools of een beperkte toegang hebben tot digitale technologie. Hierdoor kunnen ze vatbaarder worden voor fraude, oplichting en malafide handel zoals we hebben gezien tijdens de pandemie en de lockdowns. Ouderen die in het buitenland wonen of activa in het buitenland bezitten, kunnen ook bijzonder kwetsbaar zijn omdat ze de taal niet beheersen of niet vertrouwd zijn met het administratieve en rechtssysteem. In grensoverschrijdende situaties kunnen er daarom specifieke beschermingsmaatregelen nodig zijn.

[21] Bron: Eurostat onlinetabel ilc_pnp13.
[22] Bron: Eurostat onlinetabel ilc_peps05
[23] De EU heeft zich op grond van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (UNCRPD) ertoe verbonden de rechten en de waardigheid van personen met een handicap te beschermen.
[24] COM(2020) 696 final, 13.11.2020.

De toename van het aantal ouderen in de EU brengt specifieke veiligheids- en beveiligingsproblemen met zich mee, aangezien georganiseerde criminelen het specifiek op hen gemunt hebben, bijvoorbeeld met bezoeken aan huis, oplichterij op straat, inbraak, zakkenrollerij of andere oplichting en misdrijven.

Om ouderen in staat te stellen hun rechten en autonomie uit te oefenen en zo volledig mogelijk deel te nemen aan de samenleving, moeten dergelijke situaties van kwetsbaarheid in aanmerking worden genomen en waar nodig specifiek worden aangepakt door beleidsmakers op alle niveaus.

4.3. Adequate, eerlijke en duurzame pensioenstelsels

De uitdaging om de **pensioenen in een vergrijzende samenleving**toereikend, billijk en houdbaar te houden en de noodzaak voor mensen om extra spaarreserves aan te leggen, zijn herhaaldelijk benadrukt, met name in de gezamenlijk door de Raad en de Commissie gepubliceerde verslagen over de toereikendheid van de pensioenen[25]. Echter, bij gebrek aan verdere hervormingen, zullen meer gepensioneerden en minder mensen in de beroepsgeschikte leeftijd wellicht leiden tot hogere bijdragen en lagere pensioenen om de duurzaamheid van de overheidsfinanciën te waarborgen. Dergelijke ontwikkelingen kunnen dubbel belastend zijn voor de jongere generaties en dus vragen oproepen over intergenerationele billijkheid .

Langer werken is een belangrijk antwoord in dit verband. Volgens de meest recente bevolkingsprognose van Eurostat zou de afhankelijkheidsratio van ouderen[26] in de EU in 2040 alleen op hetzelfde niveau blijven als in 2020 als het beroepsleven wordt verlengd tot 70 jaar. Er zijn echter aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten, waaruit blijkt dat Europa voor verschillende uitdagingen staat. Om de nationale afhankelijkheidsratio van ouderen in 2040 constant te houden ten opzichte van 2020, suggereren prognoses dat Malta, Hongarije en Zweden het beroepsleven slechts tot 68 zouden moeten verlengen, terwijl Litouwen en Luxemburg dit zouden moeten verlengen tot 72. Reeds in 2019 varieerde de afhankelijkheidsratio van ouderen aanzienlijk, van 22 in Luxemburg tot 39 in Italië en 38 in Finland[27].

Pensioenstelsels zouden langer werken kunnen ondersteunen door de pensioenleeftijd of loopbaanvereisten, de aangroeipercentages of uitkeringen automatisch aan te passen aan de hogere levensverwachting. **Vervroegd pensioen** beperken tot objectief gerechtvaardigde gevallen, een algemeen recht instellen om na de pensioenleeftijd te werken en flexibele pensioenregelingen kunnen helpen om pensioenstelsels zowel adequaat als duurzaam te maken.

---

[25] Om de drie jaar publiceren de Raad en de Commissie gezamenlijk het verslag over de vergrijzing en het verslag over de toereikendheid van de pensioenen (de volgende edities zullen in 2021 worden gepubliceerd).

[26] De hier gebruikte afhankelijkheidsratio van ouderen is de verhouding tussen het aantal personen van 65 jaar en ouder en het aantal personen tussen 20 en 64 jaar. De waarde wordt uitgedrukt per 100 personen in de beroepsgeschikte leeftijd (15-64 jaar).

[27] Bron: Eurostat onlinetabel proj_19np en berekeningen door het Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling van de Commissie, meer informatie vindt u hier.

Hervormingen om de pensioenstelsels te moderniseren moeten zeker rekening houden met de **herverdelings- en billijkheidslogica** van de pensioenstelsels. Factoren die in aanmerking kunnen worden genomen, zijn de toenemende demografische druk op toekomstige generaties, een eerlijke behandeling van werknemers die vroeg in de arbeidsmarkt stappen, de herverdelingscapaciteit over de inkomensgroepen heen, de bescherming van gezinsgerelateerde loopbaanonderbrekingen en de uitdoving van preferentiële pensioenregelingen.

Pensioenen die een waardige levensstandaard op oudere leeftijd mogelijk maken, moeten beschikbaar zijn voor mensen die in de toekomst niet langer aan het werk kunnen blijven. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden bereikt door middel van pensioenkredieten, minimumpensioenen, pensioenen op basis van woonplaats en sociale bijstand gericht op of ook beschikbaar voor ouderen.

Door ervoor te zorgen dat pensioenstelsels diverse soorten economische activiteit dekken, bijvoorbeeld door de **toegang uit te breiden** tot meer soorten werknemers en zelfstandigen, zouden de toereikendheid en bijdragebasis ervan kunnen worden gewaarborgd en kunnen de ongelijkheden op de arbeidsmarkt worden beperkt. Aangezien veranderingen in de economie en de arbeidswereld de bijdragebasis kunnen beïnvloeden, moeten de lidstaten mogelijk opnieuw bekijken hoe hun socialebeschermingsstelsels gefinancierd worden.

Burgers moeten op de hoogte worden gebracht van de status van hun pensioenrechten. Hoogwaardige, veilige en kostenefficiënte **aanvullende pensioenen,** inclusief het pan-Europese persoonlijke pensioenproduct (PEPP)[28], die een aanvulling vormen op wettelijke pensioenregelingen, kunnen gepensioneerden extra spaargeld opleveren. Bij het nemen van beleidsmaatregelen om de deelname aan aanvullende pensioenregelingen te vergemakkelijken en aan te moedigen, moet rekening worden gehouden met de budgettaire kosten en het distributieve effect ervan, en moet worden gestreefd naar een evenwicht tussen brede en inclusieve dekking en waarborgen tegen de effecten van marktvolatiliteit enerzijds en kosteneffectiviteit anderzijds.

6. *Hoe zouden vrijwilligerswerk van ouderen en intergenerationeel leren beter kunnen worden ondersteund, ook over de grenzen heen, teneinde het delen van kennis en burgerparticipatie te bevorderen? Welke rol zouden een digitaal platform of andere initiatieven op EU-niveau kunnen spelen en op wie moeten dergelijke initiatieven worden gericht? Hoe zouden jongeren in het kader van intergenerationele initiatieven samen met en ten behoeve van ouderen vrijwilligerswerk kunnen verrichten?*
7. *Welke diensten en randvoorwaarden zouden moeten worden gecreëerd of verbeterd om de autonomie, onafhankelijkheid en rechten van ouderen te waarborgen en hun deelname aan de samenleving mogelijk te maken?*
8. *Hoe kan de EU kwetsbare ouderen ondersteunen die niet in staat zijn hun eigen financiële en persoonlijke belangen te beschermen, met name in grensoverschrijdende situaties?*

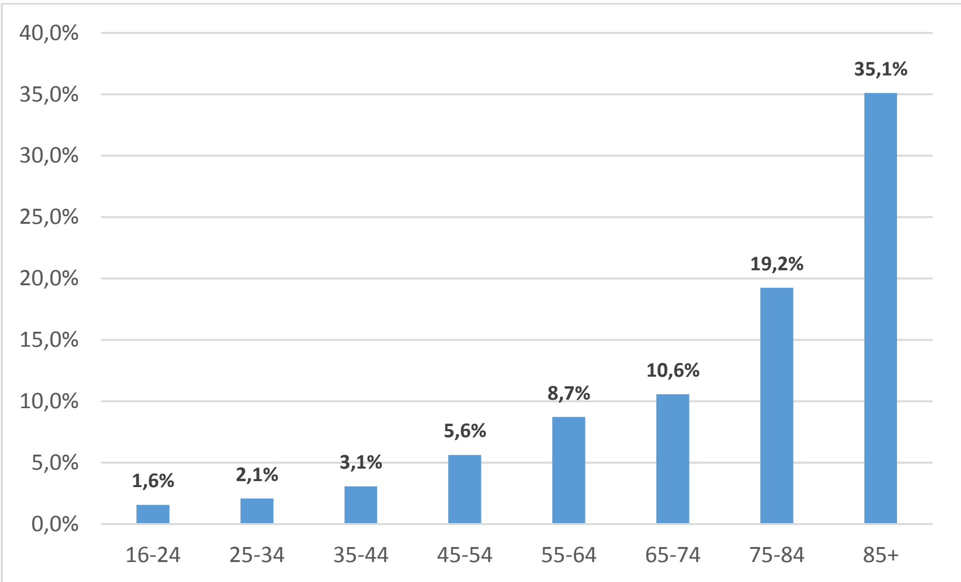
[28] PEPP is een vrijwillige individuele pensioenregeling die in 2022 moet worden uitgerold en consumenten een nieuw pan-Europees product zal bieden om aan pensioensparen te doen. Zie Verordening (EU) 2019/1238 van 20 juni 2019.

9. Hoe kan de EU de inspanningen ondersteunen van de lidstaten om te zorgen voor eerlijkere socialebeschermingsstelsels voor alle generaties, ongeacht geslacht, leeftijd en inkomen, en daarbij waarborgen dat zij budgettair gezond blijven?
10. Hoe kunnen de risico's van ouderdomsarmoede worden verminderd en aangepakt?
11. Hoe kunnen we zorgen voor toereikende pensioenen voor degenen (voornamelijk vrouwen) die lange perioden van hun werkzame leven onbetaald werk (vaak zorgtaken) verrichten?
12. Welke rol zouden aanvullende pensioenen kunnen spelen bij het waarborgen van een toereikend pensioeninkomen? Hoe kan deze vorm van pensioen in de hele EU meer ingang krijgen en wat zou de rol van de EU in dit proces zijn?

5. Voldoen aan de groeiende behoeften van een vergrijzende bevolking

Ondanks een betere levensverwachting in goede gezondheid wordt de kans op ziekte of een handicap steeds groter naarmate we ouder worden. Heel wat ouderen worden stilaan broos en afhankelijk van **langdurige zorg**.

Figuur 1. De afhankelijkheidscijfers in de EU[29] nemen toe met de leeftijd, 2015-2019



Bron: Berekening van het directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken van de Commissie op basis van de online gegevenstabel hlth_silc_06 van Eurostat.

Gezondheidsbevordering en ziektepreventie, in de vorm van een gezonde levensstijl en gezondheid en veiligheid op het werk, evenals een actief sociaal leven kunnen deze problemen helpen beperken of uitstellen. Ondersteunende beleidsmaatregelen, onder meer op het vlak van stadsvernieuwing, revitalisering van landelijke gebieden en toegankelijkheid van gebouwen en transport, kunnen helpen om het leven gemakkelijker te maken, in het bijzonder voor mensen met een beperkte mobiliteit.

[29] Opmerking: Het afhankelijkheidscijfer is een over vijf jaar berekende gemiddelde waarde voor het weergeven van persoonlijk ondervonden, langdurige en ernstige beperkingen in de gebruikelijke activiteiten als gevolg van gezondheidsproblemen.

Hoewel deze beleidsmaatregelen kunnen helpen om de algemene uitdaging te verlichten, zullen de vergrijzing en de hoge levensverwachting per definitie leiden tot een structurele toename van de algemene vraag naar gezondheidszorg en langdurige zorg[30]. In afgelegen en rurale gebieden met een doorgaans minder goed en minder ruim aanbod aan sociale diensten, komt dit nog scherper tot uiting.

De manier waarop samenlevingen zich voorbereiden op de vergrijzing moet verder gaan dan economische kwesties en betaalbare diensten van goede kwaliteit. We moeten nadenken over hoe generaties samenleven. Een probleempunt is het toenemende risico op **eenzaamheid en sociaal isolement** bij zowel jongere als oudere mensen, zoals velen dat ervaren, vooral tijdens de COVID-19-pandemie. Hoewel minder zichtbaar, heeft dit een reële impact op onze economische, sociale en gezondheidszorgsystemen en verdient het de aandacht van de beleidsmakers.

5.1. Voldoen aan de behoeften inzake gezondheid en langdurige zorg van een vergrijzende bevolking

Als gevolg van demografische veranderingen zullen er meer oudere patiënten zijn die lijden aan chronische en, in vele gevallen, meerdere ziekten. Bijna de helft van de 65-plussers geeft aan een handicap of een langdurige activiteitsbeperking te hebben. Bovendien heeft de gezondheid van ouderen doorgaans disproportioneel meer te lijden onder de gevolgen van klimaatverandering, natuurrampen en aantasting en verontreiniging van het milieu. Hierdoor zal de behoefte aan **gezondheidszorg** en andere zorg of ondersteunende diensten toenemen.

Hoewel de systemen voor gezondheidszorg en langdurige zorg zullen moeten inspelen op de toegenomen vraag, staan ze voor verschillende uitdagingen, zoals met betrekking tot hun personeelsbestand, sociale bescherming of kwaliteitsnormen.

Een allesomvattende beleidsantwoord kan onder meer gericht zijn op investeringen in kwaliteitsvolle diensten en infrastructuur, alsook in onderzoek en innovatie in de gezondheidszorg, om zo toegang tot gezondheidszorg te verzekeren, aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden te bieden om personeelstekorten aan te pakken en innovatieve technologie te benutten om de efficiëntie te verbeteren. Dankzij de technologische vooruitgang kunnen bepaalde diensten en behandelingen op nieuwe manieren worden aangeboden, in plaats van in ziekenhuizen. Een uitgebreidere **infrastructuur** voor ambulante en gemeenschapszorg biedt niet alleen betere gezondheidszorg en sociale zorg, maar kan ouderen ook toelaten om deel te nemen aan sociale en welzijnsactiviteiten.

In de gezondheids- en sociale zorgsector is er een potentieel van 8 miljoen vacatures in de komende 10 jaar. Hiervoor zijn meer specialisten nodig en moeten werknemers bijgeschoold en omgeschoold worden, wat met name zal worden aangepakt via het Pact voor Vaardigheden dat in november 2020 werd gelanceerd. Om het gebrek aan zorgpersoneel aan te pakken, zou ook **grensoverschrijdende mobiliteit** van personeel een rol kunnen spelen. In 2018 werkte bijna 5 % van het EU-personeel in de gezondheidszorg en langdurige zorg

[30] De beginselen 16 en 18 van de Europese pijler van sociale rechten bepalen het ‘recht op tijdige toegang tot betaalbare preventieve en curatieve gezondheidszorg van goede kwaliteit’ en het ‘recht op betaalbare en hoogwaardige langdurige zorg, met name in de vorm van thuiszorg en gemeenschapsgerichte diensten’.

buiten hun eigen lidstaat, terwijl immigranten van buiten de EU 9,1 %[31] vertegenwoordigden. Door overwegingen inzake gezondheidszorg en langdurige zorg op te nemen in de bestaande legale migratiekanalen kunnen ook de vaardigheden van migranten in de EU beter worden ingezet.

Het aantal mensen dat mogelijk **langdurige zorg** nodig zal hebben, zal naar verwachting toenemen van 19,5 miljoen in 2016 tot 23,6 miljoen in 2030 en 30,5 miljoen in 2050 in de EU-27[32]. Mantelzorgers inzetten is niet langer houdbaar, omdat het steeds moeilijker wordt om de hulp van familieleden in te roepen nu gezinnen minder kinderen hebben, verder uit elkaar wonen en vrouwen meer deelnemen aan de arbeidsmarkt.

De lidstaten staan voor gemeenschappelijke uitdagingen op het gebied van langdurige zorg, waaronder de **toegang**, **betaalbaarheid** en **kwaliteit** van langdurige zorg garanderen, evenals adequate **arbeidskrachten**. Velen die zorg nodig hebben, hebben er geen toegang toe vanwege tekorten in het aanbod, hoge kosten en een gebrek aan sociale bescherming of verzekeringsdekking om de betaalbaarheid te garanderen. Zonder adequate sociale bescherming kan de behoefte aan langdurige zorg individuen in de armoede storten. Dit risico moet worden afgestemd op het behoud van de budgettaire houdbaarheid van de systemen in een vergrijzende samenleving.

Kwaliteitsvolle langdurige zorg is belangrijk om persoonlijke waardigheid, keuze en welzijn te garanderen en onnodige ziekenhuisopnames te vermijden. Momenteel bestaan er verschillende kwaliteitsnormen en interpretaties binnen de EU en de lidstaten bevinden zich in verschillende fasen van kwaliteitsborging. Het is belangrijk op te merken dat er verschillende manieren zijn om kwaliteitsvolle langdurige zorg te bieden. Door een gemeenschapsgerichte dienstverlening aan te bieden aan ouderen die langdurige zorg nodig hebben, ook personen met een handicap, kan hun recht om zelfstandig in de gemeenschap te wonen worden ondersteund, zolang dit mogelijk is. Intramurale of andere diensten daarentegen kunnen voorzien in een zorgverlening die de capaciteiten van een gemeenschapsgerichte aanpak overstijgt.

Geschoold **personeel** aanwerven en in dienst houden voor langdurige zorg is moeilijk, gezien het lage loon en de veeleisende arbeidsomstandigheden. Dit verhoogt de druk op mantelzorgers, meestal vrouwen, die moeite hebben om zorg en betaald werk in evenwicht te brengen, vaak met kosten voor de maatschappij zoals negatieve effecten op gezondheid en welzijn, verminderde arbeidsmarktparticipatie en een lager inkomen.

Zoals benadrukt in de mededeling over een sterk sociaal Europa voor rechtvaardige transities[33], zal de ontwikkeling van **sterke systemen voor langdurige zorg** de toegang tot betaalbare en hoogwaardige langdurige zorg verbeteren, een waardig leven voor ouderen waarborgen en de werkgelegenheidskansen in de zorgeconomie fors stimuleren. Een gezamenlijk verslag van de Europese Commissie en het Comité voor sociale bescherming, dat in 2021 zal worden gepubliceerd, zal licht werpen op de situatie van langdurige zorgsystemen in de hele EU en de impact van de COVID-19-pandemie.

[31] JRC, *Health care and long-term care workforce: Demographic challenges and potential contribution of migration and digital technology,* https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121698.
[32] Prognoses uit het verslag over de vergrijzing van 2018.
[33] COM(2020) 14 final, 14.1.2020.

De grootschalige introductie van **sociale en technologische innovatie**, zoals e-health, mobiele gezondheid, telezorg, geïntegreerde zorg en zelfstandig wonen, zou de systemen voor gezondheidszorg en langdurige zorg veel efficiënter kunnen maken. Gezondheidszorgmodellen met monitoring op afstand, in het bijzonder die waarbij patiënten en familieleden deel uitmaken van het zorgteam, hebben duidelijke voordelen aangetoond voor patiënten met een chronische ziekte[34].

Integratie van zorg door nauwe samenwerking en informatie-uitwisseling tussen professionals, patiënten en hun verzorgers (inclusief mantelzorgers) kan de stijgende kosten van gezondheidszorg en sociale zorg indammen en tegelijkertijd ouderen helpen om langer zelfstandig te blijven en hun welzijn te verhogen.

Sociale ondernemingen en non-profitorganisaties (in het bijzonder onderlinge maatschappijen) worden steeds meer gebruikt om gezondheidszorg en sociale zorg te verlenen, ook aan ouderen. Ze kunnen doeltreffend zijn vanwege hun lokale verankering en kennis en hun expliciete sociale doelstellingen.

De EU ondersteunt de lidstaten bij het bevorderen van stelsels voor langdurige zorg en hervormingen in dat verband, door middel van analytische werkzaamheden, wederzijdse uitwisselingen, beleidsrichtsnoeren en EU-financiering. De uitdagingen op het gebied van langdurige zorg en gezondheidszorg komen ook tot uiting in het Europees semester. De EU vergemakkelijkt de coördinatie van de nationale socialezekerheidsstelsels door de rechten van personen die zich binnen Europa verplaatsen te beschermen, onder meer wat hun toegang tot langdurige zorg betreft[35]. Verschillende initiatieven zullen bijdragen tot de verbetering van de situatie van mantelzorgers en zorgen voor een adequate beloning in de sector, zoals de richtlijn betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven of het voorstel voor een richtlijn betreffende toereikende minimumlonen[36]. In het kader van COVID-19 wijzen de analyse van de impact ervan op de langdurige zorg[37] en de verstrekte richtlijnen voor het beheer van de pandemie in de langdurige zorginstellingen[38] op de structurele zwakke punten.

5.2. Mobiliteit, connectiviteit en toegankelijkheid

De vergrijzende samenlevingen in Europa vormen een demografische trend die in de toekomst wellicht de vorm van **mobiliteitspatronen** zal bepalen. Openbaarvervoermaatschappijen zullen zich moeten aanpassen aan een toenemend aantal passagiers met een handicap of beperkte mobiliteit en investeren in een slimme vervoersinfrastructuur en voertuigen die toegankelijk zijn voor personen met een handicap. Met een overwegend vrouwelijke oudere bevolking moet de mobiliteit wellicht meer gericht zijn op de specifieke behoeften van vrouwen op het gebied van reistijd, reisdoel, route, afstand en veiligheid.

---

[34] *Transforming the future of ageing*, SAPEA (2019) https://www.sapea.info/wp-content/uploads/tfa-report.pdf

[35] Verordening (EG) nr. 883/2004 van 29 april 2004.

[36] Richtlijn (EU) 2019/1158 van 20 juni 2019 en COM(2020) 682 final van 28.10.2020.

[37] Een gezamenlijk verslag van de Europese Commissie en het Comité voor sociale bescherming, dat in 2021 zal worden gepubliceerd.

[38] https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/surveillance-COVID-19-long-term-care-facilities-EU-EEA

De **automatisering en digitalisering** van het vervoer kunnen helpen om het aantal ongevallen te verminderen, reis- en vervoersactiviteiten te verbeteren, de multimodaliteit te bevorderen, het energieverbruik en de vervuiling te verminderen en het gebruik van middelen en infrastructuur te optimaliseren. Anderzijds creëren ze ook uitdagingen voor ouderen die niet over digitale basisvaardigheden beschikken of een beperkte internettoegang hebben. Deze uitdagingen zijn met name relevant voor ouderen die in plattelandsgebieden wonen.

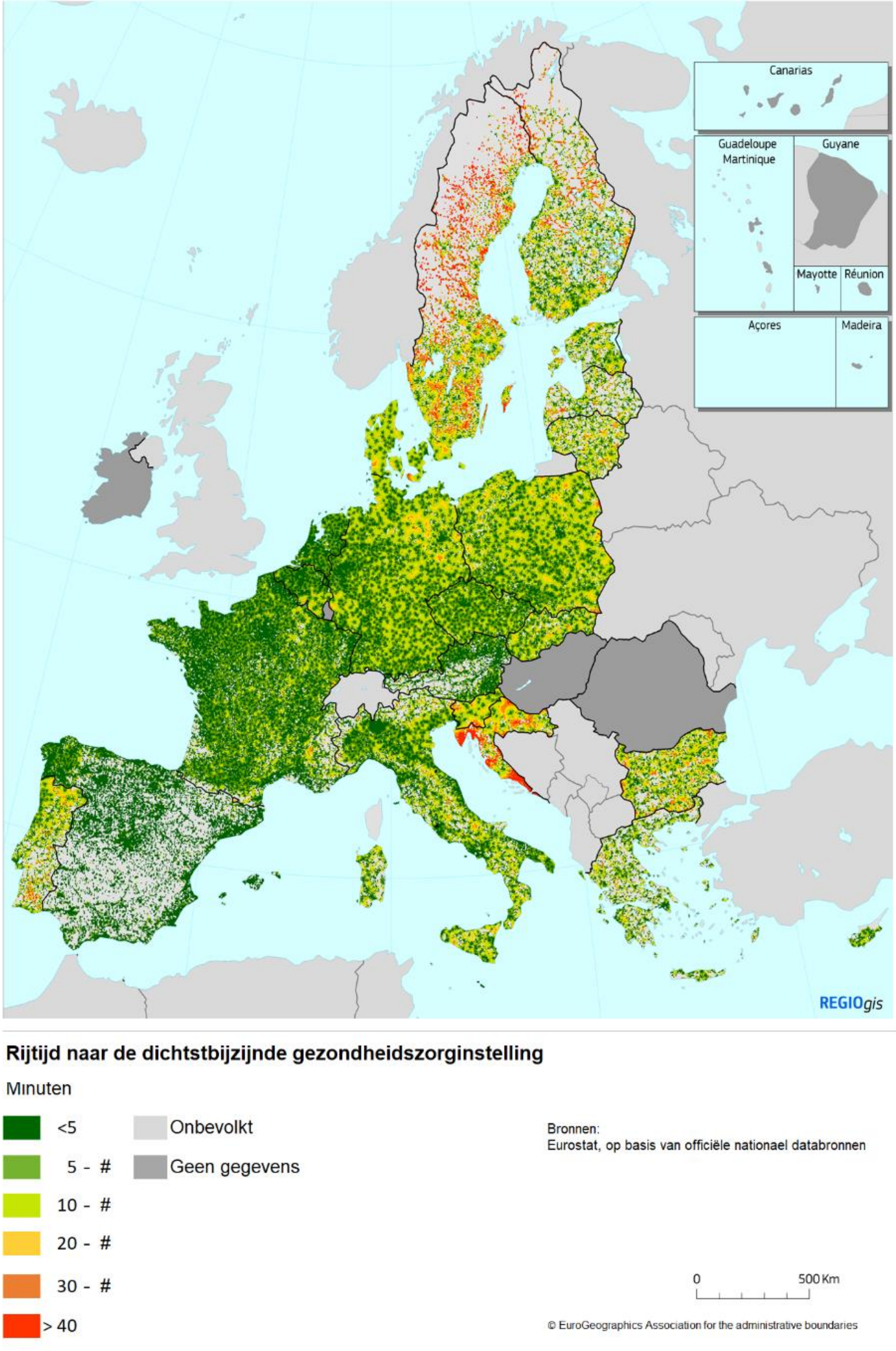
Bij de organisatie van **stedelijke infrastructuur en diensten** moet rekening worden gehouden met uiteenlopende behoeften en capaciteiten van ouderen**.** Veel steden houden in hun stedelijke mobiliteitsplannen al rekening met gezondheid, gendergelijkheid en andere overwegingen. Toegankelijkheid draagt bij tot sociale inclusie. Aangepaste huisvestingsoplossingen en 'intelligente woningen' met sensoren en geautomatiseerde systemen voor elektrische toestellen, verlichting en verwarming kunnen de veiligheid van alleenstaande ouderen verbeteren en bijdragen tot de duurzaamheid en herbruikbaarheid van producten..

5.3. Territoriale verschillen in de toegang tot zorg en diensten

Hoewel de meeste EU-landen inmiddels universele dekking hebben voor een kernpakket gezondheidsdiensten, zijn er grote verschillen tussen landen wat het dienstenaanbod en de kostendeling betreft. De effectieve toegang tot zorg kan beperkt zijn vanwege financiële redenen, personeelstekorten, lange wachttijden en de buitensporige afstand naar de dichtstbijzijnde zorginstelling. Sommige lidstaten stellen problemen vast bij de **toegang tot gezondheidszorg** in plattelands- en perifere gebieden. Deze gebieden worden "medische woestijnen" genoemd[39]. Regionale verschillen in de toegang tot gezondheidszorg zijn toegenomen tijdens de COVID-19-pandemie. Dit geldt eveneens voor de toegang tot langdurige zorg en infrastructuur.

[39] Bron: Onlinetabel van Eurostat: hlth_silc_21. Zie ook de kaart van gezondheidszorginstellingen in de EU.

Kaart 2. Rijtijd naar de dichtstbijzijnde gezondheidszorginstelling



Technologie kan bijdragen tot betere toegang tot gezondheidszorg voor ouderen, met name in afgelegen gebieden. **Digitale oplossingen** spelen een belangrijke rol bij het dichten van de kloven en worden steeds gebruikelijker, bijvoorbeeld voor teleconsultaties. Dit vereist een gepaste opleiding en ondersteuning bij het gebruik van dergelijke tools.

Door de lage bevolkingsdichtheid is het voor plattelandsgemeenten moeilijk om kosteneffectief, regelmatig en handig openbaar **vervoer** aan te bieden dat ook toegankelijk en betaalbaar is voor ouderen. Als lokale voorzieningen, zoals winkels, banken, gezondheidszorg enz. sluiten, moeten mensen verder reizen om toegang te krijgen tot die diensten, een probleem dat oudere plattelandsbewoners onevenredig kan treffen. Innovatieve en gemeenschapsgerichte oplossingen, soms in de vorm van mobiele diensten, kunnen helpen om de leemtes op te vullen en zo de toegang tot diensten in dunbevolkte gebieden te behouden.

Vak 2. Inspelen op de behoeften van alle generaties

Een van de grote vraagstukken in het debat over de respons op de vergrijzing is de intergenerationele billijkheid. De uitdaging bestaat erin een adequaat niveau van sociale bescherming te handhaven zonder de krimpende bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd, wiens bijdragen de grootste financieringsbron voor sociale stelsels vormen, buitensporig te belasten. De verschuiving van de belastingdruk van arbeid naar vervuiling, zoals voorgesteld in de Europese Green Deal, kan nieuwe oplossingen bieden. Bij gebrek aan verdere hervormingen heeft de toenemende diversiteit op de arbeidsmarkt tot gevolg dat minder mensen worden gedekt door en bijdragen aan de socialebeschermingsstelsels.

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën moet nauwlettend worden gevolgd, met name voor landen met een hoge overheidsschuld. Momenteel bedragen de totale kosten van leeftijdsgerelateerde overheidsuitgaven meer dan 25 % van het bbp in de EU als geheel. Volgens het *Vergrijzingsverslag 2018* zullen deze kosten tegen 2070 met 1,1 procentpunt (pp) stijgen, met een stijging van 3 pp of meer in 11 lidstaten. De stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door uitgaven voor langdurige zorg en gezondheidszorg en hangt samen met de noodzaak adequaat tegemoet te komen aan de behoeften van een vergrijzende bevolking. Daarnaast hebben de effecten van de strijd tegen COVID-19 en de economische gevolgen van de lockdownmaatregelen extra uitdagingen gecreëerd.

In de praktijk kan de stijging van de leeftijdsgerelateerde uitgaven echter nog groter uitvallen, bijvoorbeeld als vroegere pensioenhervormingen worden teruggedraaid of nieuwe hervormingen worden aangenomen die de uitgaven doen stijgen. Op het vlak van gezondheidszorg en langdurige zorg zou de technologische vooruitgang kunnen helpen om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren, maar ook kunnen leiden tot hogere uitgaven. Evenzo kan een betere toegang tot betaalbare langdurige zorg extra overheidsfinanciering vereisen.

Gezien Europa’s sterke gehechtheid aan de naleving van zijn strenge sociale normen, gaan budgettaire houdbaarheid en toereikendheid hand in hand. Beleidsmaatregelen kunnen helpen om sociale en budgettaire houdbaarheid met elkaar te verzoenen door het beroepsleven te verlengen, de dekking te vergroten en de socialebeschermingsstelsels te herzien.

5.4. *Verbetering van het welzijn door intergenerationele solidariteit*

Door de toename van het aandeel ouderen kunnen er beleidsmaatregelen nodig zijn om tegemoet te komen aan sociale en emotionele behoeften, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en sociale interactie. De sociale mix is beperkt doordat leeftijdsgroepen zich in verschillende wijken en regio's concentreren naargelang de woonvoorkeuren die samenhangen met hun levensfase. Jonge studenten trekken eerder naar stadscentra, jonge gezinnen vestigen zich in buitenwijken, terwijl ouderen naar minder dichtbevolkte en verder van stadscentra gelegen gebieden verhuizen. Deze leeftijdsafhankelijke bewegingspatronen[40] kunnen gevolgen hebben voor de **intergenerationele cohesie**.

Naar schatting voelen ongeveer 30 miljoen volwassenen in de EU zich vaak **eenzaam**[41]. Eenzaamheid treft alle leeftijdsgroepen. Factoren zoals een slechte gezondheid, ongunstige economische omstandigheden en alleen leven worden in verband gebracht met hogere niveaus van eenzaamheid.

De COVID-19-crisis heeft het algemene belang van **mentale gezondheid** benadrukt. De lockdowns hebben een grote impact gehad op heel oude, broze bewoners van zorgcentra die vaak geen toegang hebben tot digitale communicatie of niet weten hoe die te gebruiken. Investeren in digitale vaardigheden, gemeenschapsontwikkeling en intergenerationele cohesie kan de achteruitgang van de mentale gezondheid en van het welzijn tegengaan en ongelijkheden verminderen.

Gezonde ouderen kunnen een aanzienlijke bijdrage leveren aan de productie van sociale en economische waarde in onze samenlevingen. Hun cognitieve vaardigheden verwaarlozen is niet alleen schadelijk voor hun mentale en fysieke gezondheid en welzijn, maar ook een gemiste kans voor de gemeenschap.

Er is een groeiende, maar nog steeds ontluikende, tendens om **'multigenerationele huisvesting'** te creëren, soms in de vorm van woningcoöperaties, zodat oudere bewoners gezelschap hebben, jongere bewoners vaardigheden en kennis kunnen overnemen en iedereen kan genieten van waardevolle sociale interacties.

13. *Hoe kan de EU de inspanningen ondersteunen van de lidstaten om ervoor te zorgen dat adequate en betaalbare gezondheidszorg en langdurige zorg ook budgettair en financieel houdbaar zijn?*
14. *Hoe kan de EU de lidstaten ondersteunen bij het aanpakken van gemeenschappelijke uitdagingen op het gebied van langdurige zorg? Welke doelstellingen en maatregelen moeten worden nagestreefd door middel van een EU-beleidskader voor zaken als toegankelijkheid, kwaliteit, betaalbaarheid of arbeidsomstandigheden? Wat verdient aandacht met betrekking tot gebieden met een lage bevolkingsdichtheid?*
15. *Hoe kunnen ouderen profiteren van de digitalisering van diensten op het gebied van mobiliteit en gezondheid? Hoe kunnen de toegankelijkheid, beschikbaarheid,*

[40] JRC, *Demographic landscape of EU territories — challenges and opportunities in diversely ageing regions*, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC123046 .
[41] JRC, beleidsnota: *Loneliness – an unequally shared burden in Europe*, 2019.

betaalbaarheid en veiligheid van de verschillende middelen van openbaar vervoer voor ouderen, met name in landelijke en afgelegen gebieden, worden verbeterd?

16. *Zijn we ons bij onze beleidsvorming voldoende bewust van de oorzaken en gevolgen van eenzaamheid? Welke maatregelen zouden kunnen worden genomen om eenzaamheid en sociaal isolement onder ouderen te helpen voorkomen? Welke steun kan de EU bieden?*
17. *Welke rol kunnen multigenerationeel wonen en multigenerationele huisvesting spelen bij stads- en plattelandsplanning waar het gaat om het aanpakken van de uitdagingen van de vergrijzing? Hoe kan daarvan beter gebruik worden gemaakt?*

6. Vooruitzichten

De vergrijzing en de uitdagingen en kansen die dit met zich meebrengt, zijn aanwezig gedurende ons leven, maar onze perspectieven veranderen. Veel jongeren ondervinden tegenwoordig moeilijkheden bij het betreden van de arbeidsmarkt, en de COVID-19-crisis heeft die situatie nog verslechterd. Het vooruitzicht mogelijk ouder te worden dan hun grootouders beïnvloedt veel keuzes die jongeren maken, of het nu om onderwijs, werk of loopbaanonderbreking gaat. Dat heeft dan weer gevolgen voor hun gezondheid en hun plaats in de economie en samenleving. Tegelijkertijd brengt de huidige oudere generatie de bijdragen, behoeften en verwachtingen van hun leven met zich mee. Allemaal samen maken ze deel uit van een samenleving en economie die welvaart, succes en welzijn voor al haar leden moet garanderen. De uitdagingen en kansen van de vergrijzing aanpakken is daarom een individuele en collectieve verantwoordelijkheid.

Zoals besproken in dit groenboek zijn er tal van manieren om de negatieve gevolgen van de vergrijzing voor onze samenleving te voorkomen of te beperken. Onder meer het gezond en actief ouder worden bevorderen, de veerkracht van onze gezondheidszorg- en zorgsystemen verbeteren, de prestaties op de arbeidsmarkt verbeteren, de sociale bescherming moderniseren en legale migratie en integratie als onderdeel van een beleidsmix stimuleren en streven naar meer productiviteit en efficiëntie over de hele linie.

De EU kan deze gevolgen aanpakken met de inzet en betrokkenheid van jongeren en ouderen en zo de solidariteit en verantwoordelijkheid tussen de generaties aanwakkeren met een stimulerend beleid en tegelijkertijd het voortouw nemen in de ontwikkeling van een ondersteunende, dynamische samenleving.

De Faciliteit voor Herstel en Veerkracht, het belangrijkste herstelinstrument dat de kern vormt van NextGenerationEU, wil de lidstaten hierbij helpen door hen in staat te stellen hun economisch groeipotentieel, werkgelegenheidscreatie en economische en sociale veerkracht te versterken om zo uit de huidige crisis te geraken. NextGenerationEU is tegelijkertijd een instrument voor intergenerationele steun en billijkheid: het wil een duurzaam economisch herstel op middellange en lange termijn faciliteren dat de komende generaties ten goede zou moeten komen, via een combinatie van ambitieuze hervormingen en investeringen door de lidstaten.

De vergrijzing gaat echter niet alleen over versterken van de groei en de verzorgingsstaat. Het gaat ook over onze samenlevingen als geheel en over hoe de generaties met elkaar omgaan. Parallel met onze beleidsrespons op de sociaal-economische impact van de vergrijzing,

moeten we bekijken hoe we ervoor kunnen zorgen dat iedereen kan participeren in onze samenleving. Dit vereist een actieve betrokkenheid van jong en oud bij de discussie.

Ten slotte is het debat over beleidsmaatregelen om de uitdagingen en kansen van de vergrijzing aan te pakken er een over zowel onmiddellijke als langetermijnoplossingen. Dit vereist een toekomstgerichte reflectie over de effecten en alternatieven in deze demografische transitie binnen de EU en de gevolgen ervan voor de rol van Europa in de wereld. Een dergelijke toekomstgerichte benadering kan het debat bezielen en duurzame beleidskeuzes op lange termijn ondersteunen ten voordele van elke leeftijd.

HOE KAN IK MIJN STEM LATEN HOREN?

Dit groenboek is het begin van een twaalf weken durende openbare raadpleging. De Commissie zal bij haar toekomstige werkzaamheden rekening houden met alle bijdragen en feedback geven over de resultaten. We nodigen u uit om uw bijdrage in te dienen via het elektronische formulier, dat u kunt vinden op het volgende adres:
https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12722-Green-Paper-on-Ageing

Door het elektronische antwoordformulier te gebruiken kan uw mening makkelijker worden verwerkt. U kunt echter ook een schriftelijke bijdrage sturen naar het volgende adres:

Groenboek over de vergrijzing
SG.E.3
BERL 06/270
Europese Commissie
1049 Brussel
België